

Vereenvoudiging en versterking toezicht

a. Overheveling toezicht op niet-oob-accountantsorganisaties naar AFM

Dit onderdeel bevat een wijziging van artikel 48 Wta, die samenhangt met de overheveling van de toezichtuitvoering op het niet-oob-segment aan de AFM. Hierdoor wordt de AFM niet alleen formeel, maar ook in de praktijk toezichthouder op de naleving van de wet- en regelgeving door niet-oob-accountantsorganisaties. Daarmee is, zo stelt de Memorie van toelichting, niet verenigbaar dat de AFM verplicht is om rekening te houden met de uitkomsten van kwaliteitstoetsingen die door de NBA en SRA worden verricht. Om die reden stelt de minister van Financiën voor om de *verplichting* van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en de SRA te vervangen door een *mogelijkheid* om met die toetsingen rekening te houden bij de uitvoering van het toezicht.

Inleiding

In 2006 werd de Wet toezicht accountantsorganisaties (Wta) van kracht dat onafhankelijk toezicht door de Autoriteit Financiële Markten (AFM) op accountantsorganisaties regelt. Aanleiding voor deze wet waren - getuige onder meer de Memorie van toelichting - affaires bij zeer grote ondernemingen, veelal internationaal opererende beursfondsen: Enron, Worldcom, Xerox, Parmalat, Ahold en KPNQwest.¹ Ook na de intrede van de Wta en toezichthouder deden zich schandalen voor waarbij met name de grote internationaal opererende accountantsorganisaties betrokken waren.

De huidige verplichting van de AFM om rekening te houden met de kwaliteitstoetsingen van onder andere de NBA en SRA, moeten we vanuit dat perspectief beschouwen. Mede vanwege het feit dat de schandalen juist bij op de kapitaalmarkt opererende bedrijven plaatsvonden die door de grote internationale accountantsorganisaties gecontroleerd werden, had de wetgever oog voor de verschillen tussen oob en niet-oob-accountantsorganisaties, de positie van de middelgrote en kleinere Nederlandse accountantsorganisaties opererend in het controleplichtige mkb, en de wijze waarop de kwaliteit van dienstverlening bij deze kantoren getoetst moest worden. Ten aanzien van dat verschillende regime, is ook de motie van Baalen relevant.

Doelmatigheid en proportionaliteit werden verder bevestigd middels artikel 48a, lid 4 van de Wta, waarin gesteld wordt dat toetsing van (een selectie van) dossiers 'passend en evenredig is ten opzichte van de schaal en complexiteit van de activiteit van de accountantsorganisatie. Bij de beoordeling van accountantsorganisaties die wettelijke controles verrichten bij middelgrote ondernemingen (bedoeld in artikel 397, eerste lid, van Boek 2 van het Burgerlijk Wetboek) wordt er rekening mee gehouden dat de internationale controlestandaarden (bedoeld in artikel 26 van de richtlijn) worden toegepast op een wijze die evenredig is met de omvang en complexiteit van de activiteiten van de controlecliënt.'

Dit impliceert een duidelijke gelaagdheid in toetsing en beoordeling van accountantsorganisaties opererend in het niet-oob-segment. De Memorie van Toelichting zegt daarover: Ingevolge het vierde lid kunnen voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle bij een organisatie van openbaar belang verrichten de regels die bij of krachtens algemene maatregel van bestuur worden gesteld ten aanzien van het kwaliteitsbeheersingsstelsel andere normen bevatten dan voor accountantsorganisaties die een wettelijke controle verrichten bij kleinere controlecliënten.²

Kijkend naar de huidige praktijk, dan zien we dat de AFM haar focus en capaciteit de afgelopen jaren bijna geheel gericht heeft op het toezicht bij accountantsorganisaties die (1100) opdrachten bij organisaties van openbaar belang uitvoeren. Sinds 2007 heeft de toezichthouder een aantal rapporten uitgebracht over haar toezichtbevindingen bij oob-accountantsorganisaties, en slechts eenmaal 'dossieronderzoek ter plaatse' uitgevoerd bij 50 niet-oob-accountantsorganisaties.³

¹ Zie ook Wallage P, Brink-van der Meer A, Gold A (2020) Het toezicht door de AFM. Toezicht zoals toezicht bedoeld is?, Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie 94(1/2): 47-54

² Kamerstuk 29658-3 Wet toezicht accountantsorganisaties, Memorie van Toelichting, pagina 52

³ Zie <https://www.afm.nl/nl-nl/professionals/doelgroepen/accountantsorganisaties/publicaties/rapporten>

De AFM laat de uitvoering van het doorlopende toezicht op accountantsorganisaties die alleen wettelijke controleopdrachten uitvoeren bij middelgrote en kleinere entiteiten (35% van de markt), op basis van de Wta over aan twee onafhankelijk opererende organen die doorlopende kwaliteitstoetsingen uitvoeren: de SRA Reviewcommissie (convenant met AFM vanaf 2006) en de NBA Raad voor Toezicht (convenant met AFM vanaf 2013). Naast de toetsing of een accountantsorganisatie voldoet aan alle relevante (inter)nationale wet- en regelgeving, beoordeelt de SRA Reviewcommissie alle bij haar aangesloten accountantsorganisaties ook op aanvullende kwaliteitsbepalingen, verplicht gesteld vanuit het kwaliteitsbeleid van de vereniging.

Terugkoppeling van de toetsingsresultaten vindt plaats naar de AFM zodat de formele verantwoordelijkheid voor toezicht én eventuele handhaving bij de toezichthouder blijft liggen. De werkwijze en modus operandi ten aanzien van de kwaliteitstoetsingen zijn dus volledig conform de bedoeling van de wetgever en in de geest van de wet ingericht. Mede gezien het feit dat kwaliteitstoetsingen op deze wijze al meer dan een decennium plaatsvinden, kunnen we ook stellen dat de toezichthouder vertrouwt op de uitkomsten van deze toetsingen. De AFM heeft de convenanten dan ook telkens (na 2 jaar) stilzwijgend verlengd.

In de afgelopen 15 jaar zijn er geen wezenlijke problemen naar voren gekomen met deze 'getrapte wijze van toetsingen'. We kunnen erop vertrouwen dat de AFM in dat geval wel naar voren was gekomen. Toch heeft de minister van Financiën, op basis van onder meer het eindrapport van de Commissie toekomst accountancysector, gemeend dit systeem te moeten loslaten en ook de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen geheel in handen te leggen bij de AFM.

De Memorie van toelichting noemt met verwijzing naar het rapport van de Cta, *'het arrangement "ondoorzichtig en complex", hetgeen afbreuk doet aan de effectiviteit van het toezicht en belemmerend werkt voor de verhoging van de kwaliteit van wettelijke controles'*. SRA distantieert zich nadrukkelijk van deze stelling, te meer omdat de Cta deze stelling niet of nauwelijks met feitelijke bevindingen heeft onderbouwd. Wat wel feit is, is het volgende: Niet alleen heeft elke partij binnen de financiële keten -ook AFM en Ministerie van Financiën- jarenlang legitimiteit toegekend aan het systeem en arrangement, ook laten alle inspanningen binnen de vereniging SRA zien dat de kwaliteit van de beheersingssystemen en de dossiers bij de SRA-leden de afgelopen jaren effectief is toegenomen.

Ondanks dat de nieuw verkozen Tweede Kamer het Accountancydossier controversieel verklaarde, wordt inmiddels actief gewerkt aan de overdracht van de kwaliteitstoetsingen aan de AFM. De toezichthouder zal per 1 januari 2022 het toezicht gaan uitvoeren op de accountantsorganisaties, opererend in het controleplichtige mkb-segment. Zoals we in de inleidende brief hebben aangegeven, stellen wij vanwege de onverenigbaarheid met de huidige wetsbepalingen vraagtekens bij die datum.⁴ Daarnaast gaat de wetgever ervanuit dat de NBA en de SRA geen kwaliteitstoetsingen meer zullen uitvoeren in het domein van de wettelijke controle.

Die aannahme is onterecht: Gezien haar doelstelling kan de vereniging SRA -geformuleerd binnen het recht op vrijheid van vereniging- het zich niet veroorloven om de werkzaamheden van de leden met betrekking tot de wettelijke controles buiten beoordeling te laten. De focus van kwaliteitstoetsingen richt zich op het kwaliteitsbeheersingssysteem en het kwaliteitsbeleid van de accountantsorganisatie, en de werking en opzet daarvan moet onder meer getoetst worden via dossiertoetsingen in alle domeinen waarin de accountantsorganisatie actief is. Dus ook het wettelijke controledomein. Temeer daar de reputatie van alle bij de vereniging betrokken leden daarbij in het geding is.⁵

⁴ Zie pagina ... van dit reactiedocument

⁵ De focus van de SRA-kwaliteitstoetsingen is congruent met de bedoeling van de Wta: Toetsing van controledossiers moet worden gezien in het kader van het onderzoek naar de werking van het kantoorbrede stelsel van kwaliteitsbeheersing. Zie Wallage P, Brink-van der Meer A, Gold A (2020) Het toezicht door de AFM. *Maandblad Voor Accountancy en Bedrijfseconomie* 94(1/2): 47-54.

Met het loslaten van de verplichting van de AFM om rekening te houden met de uitkomsten van de kwaliteitstoetsingen door NBA en SRA, tornt de wetgever aan de oorspronkelijke bedoeling van de wet, namelijk oog hebbend voor het mkb, de proportionaliteit en doelmatigheid van de maatregel en de gelaagdheid in toetsing en beoordeling van middelgrote en kleinere accountantsorganisaties.

Meer zorgen

Veranderingen in wetgeving en maatregelen voor de sector moeten wat SRA betreft zien op het optimaliseren en waarborgen van kwaliteit, niets anders. Toets daarbij is: Draagt de maatregel doelmatig, proportioneel en tegen aanvaardbare kosten voor alle ketenpartijen bij aan kwaliteitsverbetering?

Ondanks het feit dat wij constructief (positief-kritisch) meewerken aan de overdracht van de kwaliteitstoetsingen aan de AFM, blijft SRA ernstige zorgen benoemen over de vraag of de doelstelling voor 'de sector' (Wta-domein), namelijk 'het duurzaam verhogen van de kwaliteit van de wettelijke controle', effectief, efficiënt, proportioneel en in evenredigheid behaald zal (kunnen) worden.

De shift in de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen als onderdeel van de kabinetsmaatregelen Toekomst accountancysector vraagt om het optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat door de AFM, waarmee kosten zijn gemoeid. Deze voor de sector extra kosten worden betaald door de vergunninghoudende accountantsorganisaties zelf en moeten verwerkt worden in de kostenverdeling over de financiële sector zoals benoemd in de wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022.⁶

Het SRA-bestuur maakt zich ernstige zorgen over de gepresenteerde kostenplaatjes door het Ministerie van Financiën en de toezichthouder en de impact daarvan op zowel niet-oob-accountantsorganisaties sec als de financiële keten als geheel.⁷

De kostenoverzichten lijken gaandeweg in de (vertrouwelijke) overleggen sinds maart 2020 en officiële stukken naar de Tweede Kamer steeds hoger, meer diffuus en minder transparant te worden. Met een gezamenlijke noemer: de toezichtkosten stijgen exorbitant voor de sector. Onze vrees is dat we dit beeld van continue stijging de komende 10 jaar zullen blijven zien. Met alle gevolgen van dien voor de hele financiële keten. We noemen:

- Toezichtkosten zijn niet meer behapbaar voor de kleinere en middelgrote kantoren opererend in het controleplichtige mkb. Zij verlaten het domein en de markt wordt steeds kleiner;
- Toezichtkosten worden doorberekend aan de controleplichtige mkb-entiteiten die geconfronteerd gaan worden met steeds hogere kosten van hun verplichte controle en een steeds moeilijker toegankelijke markt;⁸
- De werkdruk neemt toe in de sector, de aantrekkelijkheid van het beroep neemt af.

Niet alleen zijn de kostenstijgingen voor accountantsorganisaties (en impliciet controleplichtige ondernemingen in het mkb) disproportioneel: +40%. Ook gaan vele kwaliteitsimpulsen en de lerende omgeving van in ieder geval 70% van alle Wta-vergunning houdende kantoren verloren, wanneer geen betekenis wordt gegeven aan een inhoudsvolle samenwerking tussen toezichthouder en SRA.

We noemen een aantal mogelijke aandachtspunten en effecten bij de overdracht van kwaliteitstoetsingen in het niet-oob-segment naar AFM:

⁶ Zie <https://www.internetconsultatie.nl/2099/reactie/5c48a10c-40fe-4c13-aae4-226c05cec37a>

⁷ Zie SRA reactie op de internetconsultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022: <https://www.sra.nl/belangenbehartiging/consultaties/sra-stuurt-minister-reactie-op-consultatie-wijziging-besluit-financieel-toezicht>

⁸ Zie bijvoorbeeld <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

1. De AFM richt zich bij haar toezichtstaak tot op heden alleen op het oob-deel, met een focus op kapitaalmarkt en niet op het mkb. De toezichthouder heeft geen kennis van het segment. Veel medewerkers bij de AFM die zich bezighouden met de accountancysector kennen een historie bij de grote internationaal aangestuurde accountantsorganisaties.
2. Daarbij tekenen we -refererend aan de uitspraken van Rechtbank Rotterdam en het CBb- aan dat de AFM tot op heden een onderzoeksmethodologie heeft gehanteerd waarbij met name vanuit compliance in de dossiers wordt gekeken en niet andere aspecten van het kwaliteitsbeleid en het kwaliteitsbeheersingssysteem van de accountantsorganisatie worden meegenomen. Die insteek van het toezicht, die scope is onzes inziens te beperkt omdat het mkb een bredere, integrale blik nodig heeft. Accountants in het mkb kijken veelal heel 'breed' naar de onderneming. Zij weten vaak veel meer van de bedrijfsvoering en de bedrijfsomgeving dan noodzakelijk is voor de controle. De kennis wordt gebruikt om 'over de schouder van de ondernemer mee te kijken' en is input voor de natuurlijke adviesfunctie bij de controle van de onderneming. De AFM wil dit aspect niet in haar beoordeling meenemen. Daarmee worden de middelgrote en kleinere mkb-ondernemingen zelf ernstig tekort gedaan.
3. De toezichthouder moet een heel nieuw apparaat optuigen. Toetsers worden geworven in de huidige (krappe!) arbeidsmarkt van externe accountants;
4. Aanzienlijke kostenverzwaring toezichthouder;⁹
5. Aanzienlijke kostenverzwaring accountantsorganisaties en bedrijven in het mkb: +40%. De accountancysector betaalt haar eigen toezicht;¹⁰
6. Negatieve effecten op administratieve lasten van toezichthouder, accountantsorganisaties waardoor ook de kosten voor mkb-bedrijven zullen oplopen;
7. Daardoor oneigenlijk ingrijpen in de markt: kleinere accountantsorganisaties (zelf mkb-bedrijven) dreigen hun Wta-vergunning te moeten inleveren;
8. Frequente en persoonlijke toetsings- en contactmomenten binnen onze vereniging (jaarlijks of tweejaarlijks i.t.t. het wettelijke vereiste van eens per zes jaar) worden vervangen door risicogericht en data-gedreven, thematische toetsingen met rapportering op basis van generieke data;
9. Frequente dossiertoetsing (gebruikelijk in het niet-oob-segment als controle op de werking van het kwaliteitsborgingssysteem, eens per zes jaar) dreigt daarmee te verdwijnen;
10. Het lerende vermogen (en daarmee kwaliteitswaarborging) binnen de sector neemt af, wanneer ketenpartners zoals SRA kantoren moeten meenemen opererend op basis van een generiek AFM-beeld van de sector;
11. Verscherping van de angstcultuur binnen de sector;
12. Aantrekkelijkheid van het beroep neemt (nog) meer af.

Hebben wij over vijf tot tien jaar nog een goed functionerende accountancysector, opererend in het niet-oob-segment? Of beschikken we dan over een goed geëquipeerde toezichthouder die geen toezicht kan uitoefenen omdat er geen mkb-kantoren met een AFM-vergunning meer zijn?

⁹ Zie a. Consultatie Wijziging percentages Bbft 2019; Wijziging Besluit bekostiging financieel toezicht 2019 in verband met onder meer herverdeling van de toezichtkosten van de AFM en de reactie van SRA daarop:

<https://bit.ly/3g5qCOe>

b. Aanbiedingsbrief Kostenkader 2021-2024 AFM (september 2020): <https://bit.ly/2TcXqMm>

c. Lopende consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022. Zie: <https://bit.ly/3x8qqDL>

¹⁰ Zie a. de Zorgenbrieven Toekomst accountancysector SRA aan de leden van de Vaste Commissie voor Financiën (september 2020), bijgevoegd bij de Inbreng VAO Accountancy, verstuurd naar de voorzitter en leden van de Vaste Commissie voor Financiën op 1 april 2021.

<https://www.sra.nl/belangenbehartiging/nieuws/herziening-inrichting-stelsel-van-toezicht>

b. <https://fd.nl/ondernemen/1374232/kleine-accountants-stappen-massaal-uit-controlemarkt-vanwege-hoge-regeldruk-nld1cak6oSV4>

c. Brief MKB Nederland aan minister Hoekstra van Financiën: <https://www.mkb.nl/brieven-en-commentaren/toekomst-accountancy-brief-van-mkb-nederland-aan-minister-hoekstra-financien>

Het SRA-bestuur kent groeiende zorgen over het voorliggende besluit, het kostenkader van de AFM en de huidige onderbouwing en doelmatigheid daarvan. Hoe verhoudt het kostenkader zich tot de benodigde proportionaliteit in toezicht in het niet-oob-segment? Kan dit kostenkader en nog komende kostenkaders de mkb-toets doorstaan? Gezien de huidige toezichtinspanningen bij vergunninghouders in het niet-oob-segment, ligt het in de lijn der verwachting dat de al aangekondigde kostenstijging voor de accountancysector de komende jaren gevolgd zal worden door verdere kostenstijgingen. En gezien de continue druk en opstapeling van kosten, doet de prangende vraag zich voor of dit voor de (mkb-)markt behapbaar en betaalbaar blijft.

Een laatste zorg betreft de invoeging van artikel 25a van de Wab, met daarin de grondslag voor de verstrekking van gegevens (al dan niet vertrouwelijk van aard) door de beroepsorganisatie aan de AFM. Alhoewel de Memorie van toelichting spreekt over een koppeling met de bepalingen uit artikel 54 (de voorgestelde aanwijsbevoegdheid van de beroepsorganisatie), zien we die koppeling c.q. beperking niet terug in de wettekst. Het ontbreken van deze beperking is een ernstige omissie in de wettekst.

Wel spreekt de wettekst over het desgevraagd geven van gegevens en inlichtingen door de beroepsorganisatie aan de AFM 'voor zover de verstrekking nodig is voor de vervulling van haar taak ingevolge paragraaf 8.1 van deze wet'. Paragraaf 8.1 ziet op het hoofdstuk Toezicht en Handhaving, waar de hier boven genoemde en behandelde artikelen 55, 57 en 57a onderdeel van uitmaken. Deze bepaling geeft volgens de huidig voorgestelde wettekst de AFM het recht op toegang tot alle informatie waarover de beroepsorganisatie beschikt, onder het voorwendsel dat het voor haar taak nodig is. Ook is door het invoegen van 'in afwijking van art. 25 Awb' geregeld dat de AFM geen wettelijke grondslag nodig heeft voor de doorbreking van de geheimhoudingsplicht van de NBA.

Het SRA-bestuur maakt ernstig bezwaar tegen deze vrijbrief die de minister van Financiën geeft aan de AFM. Accountantsorganisaties worden hiermee vogelvrij verklaard. Het vrije beroep wordt aan banden gelegd en de kern en functie van de accountant in het mkb uitgehold. We verzoeken de minister de omissie in de wettekst weg te nemen en de reikwijdte van de grondslag nader toe te lichten.

Tekstueel

Als het wetsvoorstel wordt aangenomen, dan dient artikel 48 lid 1 van de Wta te vervallen. De AFM gaat de toetsingen van de opzet en werking van stelsels van kwaliteitsbeheersing van accountantsorganisaties zelf ter hand nemen, het getrapte toezichtstelsel komt te vervallen alsook de convenanten ten aanzien van de uitvoering van de kwaliteitstoetsingen. In dat kader heeft SRA geen (wettelijke, juridische, legitieme) rol meer in het Wta-toezicht. Kwaliteitstoetsingen en -bevordering van stelsels van kwaliteitsbeheersing voor het niet Wta-domein vallen buiten de scope van de wet.

Administratieve lasten en regeldruk

Accountantsorganisaties, ondernemingen en toezichthouder bevinden zich in een keten van verslaggeving. Zij dragen allemaal bij aan juiste en betrouwbare financiële verantwoording van ondernemingen. Aanpassingen in een deel van de keten hebben effect op de gehele keten. De verwachte (regeldruk)effecten van de aanpassing van het toezicht ontbreken vooralsnog in de memorie van toelichting. We verzoeken de minister om een nieuw, volledig overzicht van de totale regeldruk op accountantsorganisaties op te stellen en dit nieuwe overzicht voor advies voor te leggen aan het Adviescollege toetsing regeldruk.

Daarnaast willen we wijzen op de EU Richtlijn 2006/43/EG, betreffende de wettelijke controles van jaarrekeningen en geconsolideerde jaarrekeningen, die stelt: 'De stelsels van publiek toezicht van de lidstaten dienen aangemoedigd te worden om tot een gecoördineerde benadering van de uitvoering van kwaliteitsbeoordelingen te komen, teneinde onnodige lasten voor de betrokken partijen te voorkomen'. Gezien voorgaande maken wij ons ernstige zorgen om de onnodige lasten.

Ten aanzien van de overheveling toezicht niet-oob-accountantsorganisaties moet in ieder geval rekening gehouden worden met:

- Toename kosten toezichthouder, optuigen van een geheel nieuw toetsingsapparaat;
- Toename kosten niet-oob-accountantsorganisaties in het kader van aanpassingen besluit Bbft¹¹; SRA blijft haar leden bovendien op het Wta-domein toetsen vanwege de toets van de werking van het kwaliteitsbeheersingssysteem
- Toename administratieve lasten bijvoorbeeld door nieuwe data-uitvragen AFM vanwege het data-gedreven toezicht; Eerste pilots door de AFM bij niet-oob-accountantsorganisaties wijzen op een aanzienlijke tijdsinvestering en daarmee gepaard gaande kosten; De jaarlijkse monitoringlijsten van AFM en NBA blijven, er komt dus niets 'in de plaats van' maar er bovenop;
- Inrichting nieuwe datasystemen door niet-oob-accountantsorganisaties.
- Toename kosten controleplichtige mkb-ondernemingen.

Een nadere specificatie geven we in hoofdstuk Regeldruk.

¹¹ Zie onder meer onze reactie op de consultatie Wijziging Bbft 2019 ten behoeve van aanpassingen vanaf 2022: <https://www.sra.nl/belangenbehartiging/consultaties/sra-stuurt-minister-reactie-op-consultatie-wijziging-besluit-financieel-toezicht>